

## Tilburg University

### Miljoenennota 1981

van Gemert, H.G.

*Published in:*  
Bank- en Effectenbedrijf

*Publication date:*  
1980

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Gemert, H. G. (1980). Miljoenennota 1981: een les in conflicterende instrumenten. *Bank- en Effectenbedrijf*, 29(10), 339-342.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

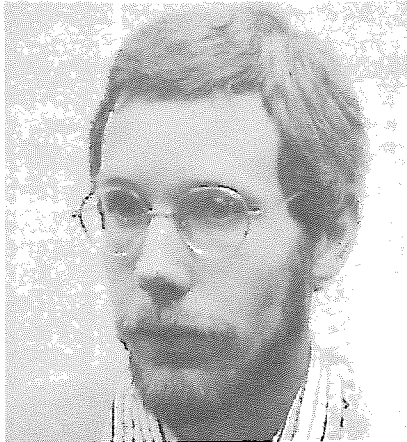
- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Drs. H. G. van Gemert

Wetenschappelijk medewerker aan de  
Katholieke Hogeschool Tilburg



# Miljoenennota 1981

## Een les in conflicterende instrumenten

### 1. Inleiding

Bij het verschijnen van dit artikel heeft Nederland aan de hand van de op Prinsjesdag gepubliceerde stukken al ruim een maand kunnen discussiëren over de sociaal-economische situatie van het moment en het voor 1981 te voeren beleid. Ook de Tweede Kamer heeft inmiddels haar algemene beschouwingen te berde kunnen brengen.<sup>1)</sup>

In dit artikel wordt allereerst stilgestaan bij de structurele ontwikkelingen van de Nederlandse economie sinds de eerste oliecrisis in 1973. De Miljoenennota draagt in het analytische gedeelte hiervoor veel materiaal aan. Vervolgens zal worden ingegaan op de instrumenten die de Regering wil hanteren om de scheefgegroeide verhoudingen te herstellen. Daarbij zal aan de relatie tussen de twee belangrijkste instrumenten (loonmatiging en vermindering financieringstekort) speciale aandacht worden geschonken.

### 2. Een globale verkenning van de economische structuur

In het kader van dit artikel kan uiteraard geen uitputtende analyse worden gegeven van alle onevenwichtigheden in de Nederlandse economie. Wel is het mogelijk even stil te staan bij enkele belangrijke kerngegevens. Met het oog hierop is in tabel 1 een aantal indicatoren voor onze economische structuur bijeengebracht.<sup>2)</sup> De periode 1973 t/m 1980 is daarbij gesplitst in twee subperiodes van vier jaar. Omdat

de conjuncturele ontwikkeling in beide subperiodes niet identiek is geef ik tevens cijfers voor de jaren 1975 t/m 1978, zodat de tabel in feite met twee jaren voortschrijdende vierjaars gemiddelden laat zien. Als referentiekader dient enerzijds de economische gang van zaken in 1970 en anderzijds – zij het niet voor alle indicatoren – de ontwikkelingen in het OESO-gebied als geheel. Bij de eveneens opgenomen cijfers voor 1981 dient te worden beseft dat het hier gaat om een prognose waarin de conjuncturele recessie nog een belangrijke rol speelt, terwijl voorts nog geen rekening is gehouden met de door de Regering gevraagde loonmatiging van 2%.

Aangezien de in de tabel geïllustreerde ontwikkelingen vele samenhangen vertonen dient een juiste interpretatie ook dwarsverbanden te leggen. Startend vanuit de *bestedingsstructuur* valt onmiddellijk op, dat de particuliere consumptie een steeds sterkere claim is gaan leggen op de nationale middelen. Deze ontwikkeling heeft zich reeds rond 1970 ingezet. De reële groei van de particuliere consumptie is van toen af aan eerst die van de bedrijfsinvesteringen en vervolgens ook die van de export gaan overtreffen. Daarbij gevoegd ook de afnemende groei van de overheidsbestedingen en de woningbouw ligt het aandeel van de particuliere consumptie in het nationaal produkt thans vier procentpunten hoger dan in 1973.

Deze ontwikkeling kan niet los gezien worden van de *verdelingsstructuur*. Zoals bekend is binnen de overheidsuitgaven met name het aandeel van de inkomensoverdrachten drastisch toegenomen. In procenten van het nationaal inkomen nam deze component in de periode 1970/80 met 16 punten toe, bij nog geen vol punt toeneming van de directe bestedingen.<sup>3)</sup> Deze overdrachten hebben de groei van de particuliere consumptie in belangrijke mate ondersteund, temeer omdat de financiering ervan de primaire categoriale verdeling niet ongemoeid heeft gelaten. De cijfers van de arbeidsinkomensquote beogen dit laatste te illustreren.

Onder deze omstandigheden is het niet verwonderlijk dat de bedrijfsinvesteringen zich na hun terugval in 1972 niet meer hebben hersteld. Alleen dankzij de opleving in 1978/79 (WIR-effect?) heeft een verdere structurele daling van de investeringsquote zich tot nu toe niet voorgedaan. Een niveau van 12% is echter onvoldoende om het aantal arbeidsplaatsen op peil te houden, niettegenstaande de trendmatige daling van de arbeidsproductiviteitsstijging in de bedrijvensector. Ondanks voorts de werkgelegenheidscreatie bij de overheid, alsmede onze arbeidsongeschiktheidswetgeving nam de *werkloosheid* dan ook fors toe.<sup>4)</sup> Uiteraard dient hierbij te worden aangetekend dat de groei van het arbeidsaanbod in Nederland relatief hoog is. Bij de problematiek van de investerin-

**TABEL I****Enkele geselecteerde indicatoren voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie in de 70-er jaren**

	1970	1973/76	1975/78	1977/80	1981
		(gemiddelden)			
<b>Volumegroei BNP</b>					
- OESO		3	3,1	3,3	
- Nederland	3,9	3,5	2,1	2	0,4
<b>Stijging consumptieprijsen</b>					
- OESO		12	9,4	11,5	
- Nederland	4	10,5	7,4	5,8	6,3
<b>Saldo lopende rekening (in %BBP)</b>					
- OESO		-0,2	-0,2	-0,5	
- Nederland	1,4	3,2	1,3	-0,7	-0,3
<b>Verlies marktaandeel</b>					
- Wereldhandel (enkel gewogen)	10,5	6,3	5,1	5	1,5
- Export van Nederland (incl. aardgas)	14,5	7,7	2,8	3,9	2
<b>Concurrentiepositie*</b>					
- In prijzen	1,3	0,6	0	0,3	
- In loonkosten	5,8	-1,9	-0,7	-0,4	
<b>Bestedingsstructuur (in %BNP)</b>					
- Particuliere consumptie	57,1	56,1	58,8	59,9	60,5
- Investerings van bedrijven	15,6	14,9	11,6	12,3	11,9
<b>Verdelingsstructuur</b>					
- Arbeidsinkomensquote	78	85,1	89,7	92,7	97,5
- Belasting- en premiedruk	43,5	50,6	51,4	52,8	54,6
- Financieringsstekort (%NNI)	3,8	3,7	4,7	5	5,3
<b>Werkgelegenheid</b>					
- Geregistreerde werkloosheid (x 1000 personen)	56	164	204	215	280

\* Gemeten als het verschil in ontwikkeling van de exportprijzen (respectievelijk de loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie) bij concurrenten en in eigen land (in gulden, exclusief aardgas, na correctie voor onze specifieke pakkeetsamenstelling, exclusief 1980).

gen heeft zich inmiddels ook een exportprobleem gevoegd. In de periode 1975/78 werd een flink terreinverlies geleden op de wereldmarkt. Het verschil tussen de ontwikkeling van de wereldhandel (geografisch herwogen) en onze eigen export bedroeg in die jaren 2,4% per jaar. Dit terreinverlies kan maar gedeeltelijk verklaard worden vanuit de prijs- en kostenontwikkeling bij ons en onze concurrenten. Diepgaande analyses van het CPB – o.a. gepubliceerd in het vermelde SER-rapport – wijzen uit dat ook de samenstelling van ons exportpakket mede debet is aan het gesignaleerde verlies van marktaandelen. Gecorrigeerd voor deze samenstelling bedraagt het terreinverlies geen 2,4% maar 1,4% per jaar.<sup>5)</sup>

Hoe dit ook zij, de *lopende rekening* van onze betalingsbalans vertoont vanaf 1978 een tekort dat zorgen baart.

Niet alleen export en invoersubstitutie van energiedragers, maar ook de geschetste verandering van de bestedingsstructuur flatteert namelijk de omvang van dit tekort. Dit laatste omdat bedrijfsinvesteringen (de verdrongen bestedingscomponent) tweemaal zoveel import vergen als particuliere consumptie. Behalve van de prestaties van onze exportindustrie kan de verslechtering op de lopende rekening niet los gezien worden van de gegroeide omvang van het *financieringstekort*. Waar het spaaroverschot van de particuliere sector verdwijnt is er zelfs een rechtstreeks verband. In de Miljoenennota wordt met name met het oog op deze samenhang gepleit voor herstel van het structureel begrotingsbeleid.

Al met al resulteert voor onze economie een weinig opwekkend beeld ook wanneer we onze problemen vergelij-

ken met die van het OESO-gebied als geheel. Weliswaar zijn er landen die het slechter doen (in de Miljoenennota wordt verwezen naar de situatie in België en Denemarken), maar wanneer we ons spiegelen aan onze belangrijkste handelspartner West-Duitsland heeft Nederland duidelijk het nakijken (zie MEV tabel III.2). Zelfs het voordeel van een relatief geringe inflatie valt dan weg.

### 3. Het voorgestelde beleid

Bij de structurele onevenwichtigheden van onze economie voegt zich thans een conjuncturele neergang, groten-deels onder invloed van de recente olieprijsstijgingen in combinatie met de overwegend restrictieve politiek der nationale overheden. De olielanden zagen hun overschot op de lopende rekening toenemen van 4 mld dollar in 1978 tot 115 mld dollar in 1980

(MEV, tabel II.3), hetgeen in de OESO-landen volgens ruwe schatting gepaard ging met een bestedingsterugval van 2½ procentpunt (Miljoenennota p. 13). Op zich is dit een gevaarlijke situatie omdat de gevolgen hiervan voor productie en werkgelegenheid al snel kunnen verkeren in gevolgen voor productiecapaciteit en arbeidsplaatsen.

Als de structuur slecht is komt een recessie natuurlijk des te harder aan. Een conjunctuurpolitiek gericht op compensatie van deze verstoring in de inkomenskringloop wordt evenwel in de Miljoenennota niet voorgestaan. Deze positie wordt reeds in het voorwoord gekozen.

Wat wel wordt voorgesteld is kort samengevat in tabel II. Rekening houdend met het beleid resulteert een beeld voor 1981 dat te lezen valt in de laatste kolom van tabel I, zij het dat – zoals eerder vermeld – de vraag om loonmatiging nog niet in deze cijfers is verwerkt.

Na al hetgeen over de beleidsvoorstellen zelf reeds elders naar voren is gebracht, volsta ik hier met de volgende constatering. Het kabinet denkt een start te maken met het terugdringen van het financieringstekort tot een structureel aanvaardbaar niveau van 4%. Hierbij wordt in sterke mate gesteund op lastenverzwaringen, ondanks de rijk vloeiende aardgasbaten. Deze baten overtreffen zelfs ruimschoots het bedrag dat met directe steun aan het bedrijfsleven en tekort-

vermindering is gemoeid. Een en ander hangt samen met het feit dat de „uitgavendruk” van overheid en sociale fondsen ca. 1% toeneemt. Daarbij valt m.n. de groei van de overdrachts-uitgaven op de rijksbegroting op.<sup>6)</sup> Hierbij speelt de toeneming van de rentelasten en de werkloosheidsuitkeringen een belangrijke rol.

#### 4. De samenhang der gekozen instrumenten

Tegen de achtergrond van onze structurele problemen is het begrijpelijk dat bestedingsverruimende maatregelen achterwege blijven. Na de oliecrisis van 1973 is dit wel gebeurd, maar van toen weten we hoe moeilijk het is om dergelijke maatregelen tijdelijk te laten zijn.

Herstel in de richting van meer evenwichtige verhoudingen vergt een lang termijnbeleid. Op macro-niveau houdt zo'n beleid in:

- vermindering van de consumptiequote in welk verband loonmatiging als instrument geldt, zij het dat de inzetbaarheid van dit instrument aan kracht wint naarmate de collectieve druk meer wordt gestabiliseerd;
- het scheppen van voorwaarden die het mogelijk maken, dat de aldus ontstane ruimte in de economie ook

daadwerkelijk wordt benut ten behoeve van de investeringen en de export; behalve loonmatiging impliceert dit ook een terugdringing van het financieringstekort.

Minstens twee instrumenten dus die moeten worden ingezet voor de verbetering van de werkgelegenheid en de betalingsbalans. Deze twee instrumenten kunnen evenwel gemakkelijk met elkaar in conflict komen en dat is het waar het kabinet zich m.i. onvoldoende rekenschap van geeft. Als men de loonmatiging wil overlaten aan het vrije overleg wordt de concretisering van dit instrument namelijk direct afhankelijk van de wijze waarop het andere instrument is ingevuld. Ik licht dit toe.

In het verleden zijn vergrotingen van het financieringstekort aanvaardbaar geacht tegen de achtergrond van de aanwending der extra middelen. Deze aanwending was steeds zodanig dat daaruit een bijdrage verwacht kon worden aan de verbetering van de economische structuur (investeringssubsidies, loonkostensubsidies). De constatering in de Miljoenennota dat deze bijdrage achteraf gezien tegenviel (het einde van de politiek der inveniendefecten!) ontslaat het kabinet niet van de plicht om eisen te stellen aan de

manier waarop nu de tekortverkleining plaatsvindt. Terugkeer naar een structureel begrotingsbeleid accoord, maar bij vrije loononderhandelingen is het niet om het even of dit gebeurt door lastenverzwaringen of ombuigingen op overheidsuitgaven. Ook de selectie van welke uitgaven resp. welke inkomsten in het beleid worden betrokken is hierbij relevant (denk aan de verdelingsaspecten). De verwevenheid van het overheidsbudget (incl. de sociale verzekeringen) met de algemeen economische ontwikkeling is te complex om alleen oog te hebben voor het per saldo resultaat. De vergelijking van het budget met een huishoudboekje is dan ook een versimpeling. In dit geval: als de keuze van de maatregelen die tot een verkleining van het financieringstekort moeten leiden zodanig is dat dit loonmatiging illusoir maakt, wordt die verkleining misschien wel het eerste jaar gerealiseerd, maar uiteindelijk in het geheel niet.

Dit besef is ook bij het kabinet wel aanwezig. De consequentie ervan wordt echter weggedefinieerd, getuige de mededeling op p. 37 van de Miljoenennota dat „het kabinet ervan uitgaat dat de op de primaire inkomens drukende lastenverzwaringen niet door middel van hogere loonstijgingen op het bedrijfsleven zullen worden afgewenteld” (cursivering van mij).

Het begrotingsbeleid van de Regering en het arbeidsvoorwaardenbeleid van de sociale partners wordt op deze wijze een haasje-over-springen.

Jarenlang werd het als een probleem ervaren dat de lonen tot stand kwamen nadat de begroting was ingediend. Dit jaar voelt men zich klem gezet omdat het merendeel der cao's al vast lag voordat de echte begrotingsbesprekingen begonnen. Wie wentelt er nu eigenlijk iets af?

De problematiek van ons land kan niet door een heen en weer schuiven van verantwoordelijkheden worden opgelost. Beleidsinstrumenten moeten worden gecombineerd. In onze maatschappelijke orde kan dit niet door met 1 mld gld. 2% loonmatiging af te kopen (nog afgezien van de absurde situatie dat hier a. de twee ingezette instrumenten worden „uitgeruild” en b. toch weer gehoopt wordt op inveniendefecten). Ook kan dit niet door gewoon aan te nemen dat er geen afwenteling bestaat, zeker niet als er lasten-

**TABEL II**  
**Samengevat budgetfair beeld**

	1980 <sup>a)</sup>	1981 <sup>a)</sup>
	(% nationaal inkomen)	(% nationaal inkomen)
a. Overheidsuitgaven (waarvan directe bestedingen)	50,1 (24,4)	50,4 (24,1)
b. Belastingopbrengst	33,3	32,9
c. Niet-belastingmiddelen		
– relevant voor financieringstekort	11,3	12,3
– relevant voor collectieve druk	6,3	7,2
d. Premiedruk	21,1	21,7
Financieringstekort idem op kasbasis	5,5 6	5,2 5,2
Collectieve druk	60,7	61,8
Mutatie ten opzichte van vorig jaar (MEV)	1,5	1,1
Idem exclusief aardgasopbrengsten uit het buitenland (Miljoenennota)	1,0	0,4

<sup>a)</sup> De volgende beleidsvoorstellen zijn in deze cijfers verwerkt (tussen haakjes de plaats van verwerking):

- het ombuigingsprogramma ad 3,6 miljard (a, b, c, d)
- extra uitgaven onder andere voor de bouw ad 0,9 miljard (a)
- vermindering dotatie sociale fondsen ad 1,3 miljard (a, d)
- overige lastenverzwaringen ad 0,6 miljard (b, c)
- extra aardgasbaten ad 4,5 miljard (b, c) waarvan aangewend ten behoeve van bedrijfsleven 1,3 miljard (a, b).

verzwaringen worden gepresenteerd met zelf niet geaccepteerde inkomenseffecten. M.i. zijn er – gegeven de geringe ruimte die er voor bruto loonsverhogingen toch al is – drie varianten denkbaar om uit deze impasse van conflicterende instrumenten te komen.

a. Het kabinet bemoeit zich niet met de loonontwikkeling. Dit impliceert dan wel dat er geen premie- en belastings-tijgingen meer plaatsvinden. Het structurele begrotingsbeleid dient volledig te worden gerealiseerd door ombuigingen op overheidsuitgaven.<sup>7)</sup>

b. Terugdringen en op peil houden van het financieringstekort gebeurt mede door lastenverzwaringen. Tegelijkertijd wordt dan een loonmaatregel getroffen die bewerkstelligt dat deze verzwaringen drukken op de primaire inkomens.

c. Dosering en invulling van de verschillende instrumenten gebeurt met instandhouding van de huidige spreiding der verantwoordelijkheden maar dan wel *tegelijkertijd*. Dit impliceert een uitwerking van de „kaderconvenant“-gedachte van SER-voorzitter De Pous. Op macro-niveau worden

door partijen globale doch bindende richtlijnen opgesteld. Aan de hand daarvan voert de overheid een begrotingsbeleid en voeren de sociale partners een arbeidsvoorwaardenbeleid. I.v.m. het verdelingsprobleem tussen particuliere en collectieve sector dienen de fundamentele beslissingen niet alleen tegelijkertijd maar ook voor een langere termijn te worden genomen. Enerzijds is dan beter expliciet te maken voor welk doel extra koopkracht moet worden afgestaan, anderzijds biedt de flexibiliteit van de overheidsuitgaven dan meer beleidsruimte.

Het is de vraag welke van deze varianten ook een reële mogelijkheid is. Het kabinet doet hierover geen uitspraak. Het gevolg is wel dat men blijft zitten met conflicterende instrumenten. Gestelde doelstellingen zullen dan niet worden gerealiseerd met als gevolg toenemende onevenwichtigheden in onze economische structuur.

1) Dit artikel is afgerond op 30 september.

2) Bronnen:

– Miljoenennota 1981, m.n. hoofdstuk 2.

– CEP 1980, MEV 1981.

– SER, Commissie Economische Deskundigen, Rapport over het Nederlands concurrentievermogen, 1 juli 1980.

- 3) M.i. zou het goed zijn om ook cijfers te publiceren waarbij de hele financiering van de kwartaire sector ondergebracht wordt bij de directe bestedingen. Ook als deze loopt via subsidiekanalen wordt m.i. van overheidswege een beslag gelegd op productiefactoren.
- 4) Hiermee zij overigens niet gezegd, dat, als de overheid minder banen had gecreëerd en/of als de productiviteitsstijging hoog was gebleven er een nog grotere werkloosheid zou zijn geresulteerd. De ceteris paribus clause is dan nl. te stringent.
- 5) Bij deze uitsplitsing dient men m.i. wel oog te hebben voor de samenhang tussen kostenpeil en pakketsamenstelling. Onze concurrentiepositie in termen van prijzen betreft namelijk de **gerealiseerde** export. Bepaalde goederen kunnen in het exportpakket niet voorkomen, b.v. omdat de kosten relatief hoog zijn. Ook is denkbaar dat nieuwe ontwikkelingen (innovatie) onvoldoende op gang komen omdat de financiële resultaten van het bedrijfsleven leiden tot minder uitgaven voor produktvernieuwing.
- 6) Na correctie voor de manoeuvre met de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en de extra WIR-subsidies is de groei van deze uitgaven in % NNI op zich al 0,9%.
- 7) Waar de extra aardgasbaten voor globale of gerichte maatregelen dienen te worden aangewend is dit een des te zwaardere opgave.